

# Les stratégies de réduction de la pauvreté au Sénégal

Marielle Deméocq

## Résumé:

Ce rapport est un étude de cas qui s'intègre dans un ensemble d'études analogues commanditées par le bureau SEPED du PNUD dans le cadre du projet " Evaluation of Poverty Alleviation Programmes : Lessons Learned " dont l'objet est d'étudier les conséquences sur la pauvreté de différentes stratégies nationale de développement et de lutte contre la pauvreté. Après une présentation des principales caractéristiques de la stratégie nationale de développement du Sénégal depuis son indépendance et de ses conséquences macroéconomiques, on décrit la situation du pays et les actions entreprises en matière de pauvreté et d'inégalité et l'on montre que les politiques suivies n'ont pas, jusqu'à la dévaluation de 1994 qui a marqué une inflexion favorable, été très cohérentes avec l'objectif de réduction de la pauvreté.

## Abstract :

This report is a case study to be included in a group of analogous ones made for PNUD (SEPED) for the project " Evaluation of Poverty Alleviation Programmes : Lessons Learned " which studies the effects upon poverty of various national development and poverty alleviation strategies. After a survey of the main features of the national development strategy in Senegal from its independence and of their macroeconomic consequences, the paper analyses poverty and inequality in the country in relation with these strategies. It concludes that until the 1994 devaluation which was rather favorable , the policies adopted have not been very consistent with poverty alleviation objectives.

Mots Clés: Pauvreté, Sénégal

Keywords: Poverty, Senegal

## I. Stratégie de développement nationale et performances

Le Sénégal est un pays sahélien à prédominance rurale<sup>1</sup> disposant de ressources naturelles limitées, peuplé de 8,5 millions d'habitants en grande majorité musulmans. Bien qu'il bénéficie d'une relative démocratie et d'une certaine stabilité politique, il est classé dans le groupe des pays à faible revenu et à faible développement humain. L'évolution économique et sociale de ce pays depuis son indépendance en 1960 se caractérise par des performances médiocres, qui peuvent s'expliquer en partie par les aléas du climat et ceux des prix internationaux, mais également par la stratégie de développement nationale.

### I.1. Principales caractéristiques de la stratégie de développement nationale<sup>2</sup>

L'histoire économique du Sénégal depuis son indépendance en 1960 est caractérisée par l'intervention permanente de l'Etat dans la vie économique, à tous les niveaux de la chaîne de production et de commercialisation

Le domaine d'intervention majeur de l'Etat dans **l'agriculture** est le secteur de l'arachide, principal produit d'exportation agricole et principale source de revenu monétaire pour les pauvres en milieu rural. La production et la commercialisation de ce produit sont toujours restées encadrées depuis 1960, d'abord par des coopératives, puis de 1966 à 1980 par l'ONCAD, organisme public tentaculaire et inefficace, et de nouveau par un système coopératif toujours administré et peu efficace. Cet encadrement s'est traduit par d'importants prélèvements sur les revenus des producteurs, conduisant à la « grève de l'arachide » dès la fin des années 60 et une désaffection pour cette culture de rente au profit de cultures vivrières et d'autosubsistance. Ce repli, combiné avec la grande sécheresse sahélienne des années 70, a considérablement réduit les ressources de l'Etat, qui tirait des revenus importants de la commercialisation de l'arachide.

**En matière industrielle et commerciale**, l'intervention de l'Etat est également déterminante. En 1960, la disparition de L'AOF ( Afrique Occidentale Française) a laissé au Sénégal des infrastructures et un appareil de production surdimensionnés pour la seule économie sénégalaise. Alors qu'une politique d'ouverture extérieure aurait permis éventuellement une utilisation efficace de ces équipements, le Sénégal s'est tourné vers une autre voie, avec une politique de protection de la production locale, qui, abritée de la concurrence extérieure, a très peu investi dans les années 60, et laissé son capital devenir obsolète. Par la suite, lorsque les cours de l'arachide et des phosphates se sont emballés, le gouvernement a contracté des emprunts pour développer, à la suite de nationalisations dans les années 70, un secteur industriel et commercial public inefficace, coûteux et difficile à réformer. Face à cette hypertrophie du secteur public, le développement du secteur privé a été entravé par un environnement juridique et financier peu favorable au développement de l'investissement et de l'emploi. Jusqu'à la révision du code du travail en Novembre 1994, le marché du travail était très réglementé, au point d'être un frein à l'embauche dans le secteur privé. Le système financier reste peu dynamique car très réglementé et peu ouvert à la concurrence malgré un début tardif, au milieu des années 1990, d'assainissement et de libéralisation.

<sup>1</sup> Environ les deux tiers de l'emploi sont assurés par le secteur rural, 5% pour le secteur moderne, et le reste par le secteur non structuré urbain.

<sup>2</sup> Ce § utilise largement l'ouvrage de BERTHELEMY J.C., SECK.A, and VOUREC'H A. : *La croissance au Sénégal : un pari perdu ?* OCDE 1996.

**La politique de prix**, également interventionniste, se traduit dans son ensemble par une forte taxation implicite du secteur rural. Elle concerne aussi bien les prix aux producteurs, notamment ceux des principaux produits de rente, coton et arachide, maintenus très en dessous des cours internationaux durant quasiment toute la période d'étude, que le contrôle des prix de détail des biens et services, par des systèmes de taxation et le maintien de monopoles. La libéralisation très progressive de ce contrôle, initiée en 1985, n'est devenue effective qu'après 1994, où l'essentiel des prix de détails ont été libérés<sup>3</sup>.

A la fin des années 70, le pays se trouvait face à une crise économique et financière sans précédent, d'où l'obligation d'entreprendre une **politique d'ajustement structurel** dès Décembre 1979, avec un enchaînement de programmes d'ajustement structurels depuis cette date, programmes basés jusqu'en 1993 sur une stratégie d'ajustement interne. L'absence de mesures radicales précoces a rendu le processus d'ajustement inopérant pendant de nombreuses années. Le Sénégal a en effet bénéficié jusqu'en 1984 d'une grande facilité de recours à l'aide étrangère, en particulier Française, qui s'est souvent substituée aux choix politiques et a permis de différer les réformes nécessaires. Ce financement externe croissant du déficit budgétaire comme des entreprises publiques a conduit le Sénégal à une grave crise d'endettement international, la dette extérieure totale culminant en 1985 à 105% du PNB, dont 85% pour la dette publique à long terme. Cette situation d'endettement a fini par imposer à partir de 1985 un ajustement effectif des dépenses publiques, qui s'est traduit par une contraction des dépenses d'investissement et de matériel de fonctionnement plutôt que des dépenses salariales.

Dans le cadre des programmes d'ajustement structurel à partir de 1984, la **Nouvelle Politique Agricole** (NPA) a libéralisé le marché des cultures vivrières secondaires et augmenté le prix des céréales importées afin de mieux valoriser les céréales locales, mais aussi de permettre à la Caisse de Péréquation de dégager des surplus. Mais elle a supprimé progressivement les subventions aux engrais et maintenu un contrôle sur la commercialisation et la transformation des produits de rente, sans enrayer avant 1994 la baisse des prix réels aux producteurs, d'où son inefficacité sur le niveau des productions tant vivrières que de rente.

Toujours dans le cadre des programmes d'ajustement structurel la **Nouvelle Politique Industrielle** (NPI) instituée à partir de 1986., s'est traduite par un échec. Elle visait à rétablir la compétitivité de l'industrie nationale par une libéralisation et une baisse de la protection. Dans les faits, le secteur industriel s'est vu confronté brutalement à la concurrence extérieure, dans un contexte d'appréciation du taux de change réel, sans que les mesures complémentaires de libéralisation intérieure et de soutien aux entreprises n'aient été prises. Les nombreuses faillites et la baisse de la production industrielle et de l'emploi qui en résultèrent conduisirent à une restauration de la protection à son niveau antérieur à la NPI.

Le Sénégal, en tant que membre de la Zone Franc, a participé en Janvier 1994 à la **dévaluation** du franc CFA dont la parité est passée de 50 à 100 francs CFA par franc français. Cette dévaluation a été suivie de mesures tarifaires et réglementaires aboutissant à une libéralisation commerciale que la NPI n'avait pas su réaliser. Elle a permis une amélioration de la compétitivité notamment dans les secteurs de la pêche, des cimenteries, des textiles et du

---

<sup>3</sup> sauf les prix de certains biens considérés comme essentiels tels que les produits pharmaceutiques locaux, les services de santé, les produits énergétiques, le transport urbain, l'eau et le téléphone.

tourisme<sup>4</sup>, et un relèvement sensible des prix réels aux producteurs d'arachide<sup>5</sup>. Cette dévaluation a été suivie d'un retour à la croissance, avec 2% en 1994 et 4,8% en 95, essentiellement dans le secteur secondaire.

Le principal « challenge » macroéconomique du Sénégal semble être la mise en place d'un cadre institutionnel, législatif et financier favorable à la poursuite et même l'accélération d'une croissance privilégiant les secteurs intensifs en main d'oeuvre, avec un souci de répartition géographique de cette croissance de façon à limiter l'exode rural.

## ***1.2. Indicateurs macroéconomiques<sup>6</sup>***

Ces indicateurs traduisent le manque de dynamisme de l'économie Sénégalaise depuis l'indépendance. Face à une croissance rapide de la population (2,8%), la croissance chaotique de la **production** s'est avérée insuffisante pour maintenir le niveau du revenu réel par habitant, qui a décru tendanciellement au rythme moyen d'environ 0,2% depuis le début des années 60. La structure globale de la production est restée à peu près stable au cours de la période d'étude, avec environ 20% pour chacun des secteurs primaire et secondaire. Toutefois la part de l'agriculture dans le PIB a baissé de 20 à 12% entre 1960-65 et 1985-90, tandis que celle de l'ensemble du secteur primaire restait à peu près stable : l'écart s'explique par le développement de deux secteurs fortement utilisateurs de main d'oeuvre : l'élevage et la pêche, devenue première activité d'exportation sénégalaise au milieu des années 80. La structure des autres secteurs s'est également modifiée, au profit du secteur informel, principale source d'emploi pour les pauvres en milieu urbain. Ce secteur, en expansion rapide notamment dans le domaine des services et du petit commerce, a permis pendant des années d'absorber la majorité des arrivants sur le marché du travail urbain : jeunes, migrants, et victimes des suppressions d'emploi liées à la politique d'ajustement.; mais il semble en voie de saturation, d'où un écart croissant entre les niveaux de rémunération des secteurs formel et informel et une aggravation du chômage.

L'évolution des **indicateurs budgétaires et externes** correspond aux trois phases de la politique de dépense publique : rigueur jusque vers 1970, expansion et aggravation des déséquilibres jusqu'au début de la période d'ajustement, essentiellement liée au développement des salaires dans un secteur public élargi par des nationalisations, difficile contraction ensuite.

L'**inflation** a été relativement faible sur l'ensemble de la période, malgré une accélération au milieu des années 70 et une autre de 1982 à 1985, suivie d'une baisse jusqu'à la dévaluation de 1994, qui a entraîné un pic temporaire d'inflation (32%). Malgré les difficultés de la mesure du taux de change réel<sup>7</sup>, les observateurs s'accordent sur la surévaluation de la fin des années 80 jusqu'à la dévaluation, ce que confirme la forte baisse des termes de l'échange du revenu au début des années 90.

Le **chômage**, bien que mal défini et difficilement mesurable dans un pays comme le Sénégal, s'est, de l'avis général, aggravé. Le chômage urbain, mesuré par le nombre de personnes résidant en zone urbaine à la recherche d'un emploi, serait passé de 17 000 en 1960 à 70 000

<sup>4</sup>Cf. de MONCHY et al.: *Effets et perspectives de la dévaluation au Sénégal* . DIAL Février 1995, ainsi que : GOREUX L. : *La dévaluation du Franc CFA : un premier bilan en Décembre 1995*.

<sup>5</sup> mais non de coton. Cf. Annexe 2.

<sup>6</sup> Cf. Annexe 1: Evolution des principaux indicateurs macroéconomiques depuis 1970

<sup>7</sup> Cf. GUILLAUMONT.S. : *Les difficultés de la mesure du taux de change réel : L'exemple du Sénégal*. Revue d'économie du développement. Mars 1993 p.91-108.

en 1976 et 234 500 en 1991, soit une croissance annuelle moyenne de plus de 9%<sup>8</sup>. Le taux de chômage urbain est actuellement estimé selon les sources entre 20 et 30%.

## II. Evolution de la pauvreté et de l'inégalité<sup>9</sup>

Les tendances de cette évolution sont mal connues du fait de l'absence d'enquêtes et de statistiques spécifiquement relatives à la pauvreté avant les « Enquêtes Prioritaires » de 1992/93, et dans l'attente de la publication par la Direction de la Statistique du Sénégal des résultats définitifs de l'enquête « ESAM » (Enquête Sénégalaise Auprès des Ménages) de 1995.

### II.1. Mesure de la pauvreté par le revenu

La pauvreté peut être définie soit par un niveau matériel de vie inadmissiblement bas, soit par rapport au niveau de vie d'autres membres de la même société, soit par rapport à un niveau absolu. La mesure de la pauvreté dépend donc de la définition adoptée<sup>10</sup>. A partir d'une définition de la ligne de pauvreté par la capacité à maintenir une consommation minimum de 2400 calories par jour et par adulte, compte tenu de l'autoconsommation, 33% de la population du Sénégal, était pauvre en période de récolte (la plus prospère de l'année) en 1992. Mais de nombreux ruraux sont très proches de cette ligne de pauvreté, et susceptibles de la franchir lorsque le niveau d'autoconsommation baisse : en période de soudure ou à l'occasion d'une mauvaise récolte, le pourcentage de pauvres ainsi défini peut atteindre 60% de la population Sénégalaise. La répartition de la pauvreté ainsi définie fait apparaître, comme le montre le tableau ci-dessous, une situation de la pauvreté plus défavorable en milieu rural qu'en milieu urbain, à la fois par la part de la population concernée et par la sévérité de la pauvreté, mesurée par les indices PGI et FGT<sup>11</sup>.

Tableau 1: Indicateurs de pauvreté en période de récolte 1992

	<b>Incidence de la pauvreté (% de ménages)</b>	<b>Nombre de pauvres</b>		<b>PGI</b>	<b>FGT</b>
		(milliers)	(%)	(%)	(%)
Dakar	16,4	277	11,5	3,1	0,9
Autres urbains	16,3	252	10,5	3,9	1,4
Ruraux	40,4	1 876	78,0	16,4	9,1
Sénégal	33,4	2 405	100	13,9	7,7

Source : W.B- 1995 : Sénégal : *An assesment of living conditions* p 3

Malgré le manque de suivi statistique, il est vraisemblable que la pauvreté ainsi définie soit allée en s'aggravant durant la période d'étude, parallèlement à l'évolution défavorable du revenu par tête au Sénégal, de 713 à 615 US\$ constants 1987 entre 1960 et 1994 (cf. tableau 2

<sup>8</sup> BERTHELEMY J.C. et al.. : *La croissance au Sénégal : un pari perdu ?* OCDE 1996.p 32

<sup>9</sup> Ce paragraphe résume sommairement les résultats de l'étude. W.B- 1995 : Senegal : *An assesment of living conditions* . Cette étude comporte une analyse régionale de la pauvreté qui ne peut être détaillée ici.

<sup>10</sup> Si l'on définit la pauvreté par une ligne de pauvreté de 1\$ de revenu par jour, compte non tenu de l'autoconsommation et de la parité de pouvoir d'achat ( définition utilisée dans le RDM Banque Mondiale), 61% de la population Sénégalaise serait pauvre ; si l'on retient une définition stricte de la pauvreté par un niveau de dépense inférieur au tiers du niveau moyen national, 26% de la population Sénégalaise serait pauvre

<sup>11</sup> PGI = Poverty Gap index : écart moyen entre revenu et ligne de pauvreté, rapporté à la ligne de pauvreté (l'écart entre revenu et ligne de pauvreté est comptabilisé comme égal à 0 pour les non pauvres).

FGT : indice synthétique mesurant les trois dimensions de la pauvreté : incidence, PGI, et distribution des revenus parmi les pauvres

infra). C'est ce que confirment quelques indices tels que par exemple l'augmentation du nombre d'enfants mendiant dans les rues., nombre estimé par l'UNICEF à 100 000 en 1991, et la nette détérioration des conditions de vie dans les quartiers pauvres de Dakar dans les années 1980.<sup>12</sup>

## II.2. Indicateurs de potentialités humaines

Partant du fait qu'«il est impossible d'éradiquer la pauvreté en se contentant d'agir sur le revenu....il faudra développer considérablement les potentialités humaines élémentaires et l'utilisation productive de ces potentialités », le PNUD publie plusieurs **indicateurs synthétiques** permettant respectivement d'évaluer le développement humain par l'IDH (Indicateur de Développement Humain), l'inégalité entre hommes et femmes par le GDI (Gender- related Development Indicator) et le GEM, (Gender Empowerment Measure non calculé au Sénégal), et une mesure synthétique de la pauvreté par le HPI (Human Poverty Index). Ces indicateurs montrent une relative faiblesse des performances du Sénégal, mais, contrairement au PIB par tête qui décroît en tendance, l'IDH s'améliore régulièrement. Cette divergence s'explique par l'évolution favorable des indicateurs de santé et d'éducation.

Tableau 2 :  
Indicateurs synthétiques de développement humain et PIB: valeurs et rang du Sénégal

Indicateur	1960	1970	1980	1992	1994
					*
PIB/tête (1987 US\$)	713	723	663	687	615
PIB/tête (rang)				127	134
IDH (valeur)	0,146	0,176	0,233	0,322	0,326
IDH (rang)				152	160
HPI (valeur)					0,487
HPI (rang / 78 PVD)					68
GDI					0,309
GDI (rang)					134

- Source : *Human Development Report* .PNUD 1997
- \* : dernière valeur disponible pour HPI,GDI et GDI

L'ensemble des indicateurs de **santé** et d'**éducation**, bien que restant faibles par rapport à ceux des pays comparables, montre une amélioration en matière de résultats, mais non en matière de moyens nationaux , probablement en raison de la substitution progressive de l'action de l'assistance extérieure, notamment celle des ONG, à l'action nationale (cf. infra § IV).

En conséquence de cette évolution, et du fait du développement du recouvrement des coûts dans le cadre de l'initiative de Bamako, les dons externes et les ménages ont une contribution double de celle de l'Etat en matière de **santé**<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Cf. DIOP.D. : *Secteur informel/secteur refuge, phénomène de la pauvreté (Dakar et banlieue)* dans LEE et al BIT Genève 1992.

<sup>13</sup> Source ; Banque Mondiale : *Senegal : An assesment of living conditions* 1995

Tableau 3: Principaux indicateurs en matière de santé et éducation :

	1960	1970-75 (Latest Year)	1980-85 (Latest Year)	1989-94 (More recent estimate)	Sub Saharan Africa	Low income
<b>HEALTH</b>						
<b>Life expectancy (years)</b>						
Total	37	43	45	50	52	63
Female advantage		2.0	3.3	2.0	3.5	2.4
<b>Children health indicators</b>						
Low birthweight babies (% of births)			10	10	16 <sup>⌘</sup>	
Infant mortality *		122	97	64	92	58
Under 5 mortality*		..	..	99	161	101
Child malnutrition (% age group < 5)		..	..	20.1	..	38.2
<b>Total fertility rate</b>	7.2	6.5	6.7	5.8	5.9	3.3
<b>Maternal mortality rate *<sup>⌘</sup></b>		..	..	1200	971	1030
<b>Health care context</b>						
Access to health care (% of pop)		..	..	40	..	..
Population per physician		16 278	13 038	16 667 <sup>⌘</sup>	18 514 <sup>⌘</sup>	19 035 <sup>⌘</sup>
Population per nurse		1 675	2 024	4 246	6 548 <sup>⌘</sup>	13 842 <sup>⌘</sup>
Population per hospital bed		775	..	13 306	1 316	1 034
<b>Immunization (% age group)</b>						
Measles		..	40.0	45.0	51.4	86.2
DPT		..	54.0	54.0	53.5	89.1
<b>Access to safe water</b>						
Total (% of pop.)		..	52.7	49.0	51 <sup>⌘</sup>	57 <sup>⌘</sup>
Urban «		56.0	79.0	84.0	..	..
Rural «		..	38.0	26.0	..	..
<b>Public expenditure on health</b>						
(%GDP) <sup>⌘</sup>	1,5%GNP	..	..	2,3	2,5	1,8
Real per capita			1259	1237	..	..
<b>EDUCATION</b>						
<b>Gross enrolment ratios</b>						
Primary (% school age pop.)		41	56	58	71	105
Male «		48	67	67	77	112
Female «		34	46	50	64	98
Secondary «		10	14	11	24	48
Female «		6	9	7	23	42
<b>Pupils per teacher</b>						
Primary		42	46	59	40	39
Secondary		29	35	34	..	20
<b>Adult illiteracy rates :</b>						
Total (% of pop. age 15+)		..	68	62	53	35
Female «		..	81	77	54	46
<b>Public spending on education</b>						
Primary (% of GDP)		1,70	1,96	1,67	..	..
Secondary «		1,03	1,00	1,00	..	..
Tertiary «		0,74	0,76	0,94	..	..

\*: per thousand life births

Sources : W.B. : *Social indicators of development* April 1996 et *World Developpement Indicators* 1997,  
et <sup>⌘</sup> PNUD : *Human Development Report* 1997

Le Sénégal se distingue des autres pays Africains de niveau de vie équivalent par des taux de **scolarisation** faibles, et des taux d'illettrisme élevés, en même temps que par un niveau de

dépense par tête en éducation élevée, ce qui peut s'expliquer par l'inefficience et la mauvaise allocation des dépenses de santé au Sénégal<sup>14</sup>.

### **II.3. Inégalité**

La **concentration des revenus** mesurée par l'indice de Gini ne s'est pas modifiée de façon significative depuis le début des années 60 : selon les années et les auteurs, la valeur de cet indice se situe aux alentours de 50%, avec toujours environ 3 à 3,5 % des revenus pour le premier quintile. Ces chiffres, qui montrent une concentration relativement forte par rapport aux pays de revenu comparable, représentent des estimations nationales, et il semblerait, selon des études ponctuelles<sup>15</sup>, que la distribution soit plus inégalitaire en milieu urbain qu'en milieu rural. Le revenu par tête moyen est nettement plus élevé en milieu urbain qu'en milieu rural ; toutefois, en raison d'une décroissance plus rapide en milieu urbain qu'en milieu rural, l'écart relatif tend à se réduire : le revenu par tête urbain moyen est passé de 8 à 6 fois le revenu par tête rural moyen entre 1970 et 1991.

On retrouve au niveau de la plupart des indicateurs sociaux en matière de santé et d'éducation la même disparité qu'en matière de revenu **entre milieu rural et milieu urbain**, à l'avantage du dernier.

Dans le milieu rural lui-même, on note des inégalités **entre régions** : les régions comportant les plus forts pourcentage de pauvres<sup>16</sup> en milieu rural étaient en 1992 celles de Fatick, Louga, Kaolack, Kolda, Tambacounda et Ziguinchor, et les régions comportant les plus faibles pourcentage de pauvres celles de Diourbel, Saint Louis et Thies.

En raison de l'incapacité des ménages pauvres à financer leurs dépenses de santé, et du fait des difficultés de ciblage des dons, il apparaît que la qualité des services de **santé** accessibles aux pauvres s'est détériorée<sup>17</sup>. L'amélioration des indicateurs globaux cacherait donc une disparité en défaveur des pauvres. En effet, ceux-ci ne bénéficient d'aucun système formel d'assurance maladie : ces systèmes ne concernent que les employés du secteur public et industriel moderne. Par ailleurs, l'accès des pauvres aux systèmes d'assurance maladies communautaires est limité par leur difficulté à effectuer la mise de fonds initiale nécessaire à l'adhésion à ces systèmes. Enfin, la distribution géographique des services de santé publique reste très inégalitaire, alors que le coût des transports augmente, et que la diffusion de médicaments génériques n'accompagne pas suffisamment le développement du recouvrement des coûts sanitaires dans le cadre de l'initiative de Bamako.

L'**éducation** est marquée par un biais de la scolarisation au détriment des filles. La scolarisation est particulièrement faible dans les familles pauvres : bien que ces familles comportent plus d'enfants, on ne compte que 0,8 enfants scolarisés par famille pauvre contre 1,2 en moyenne sur l'ensemble des familles<sup>18</sup>. De plus le biais de la scolarisation au détriment des filles est plus marqué dans les familles pauvres. Cette faible scolarisation des pauvres s'explique à la fois par une plus faible demande d'éducation de la part des pauvres en raison

<sup>14</sup> Cf. BERTHELEMY Op. cité chap. 3 : « l'échec de la politique éducative ».

<sup>15</sup> Cf. W.B- 1995 : Senegal : *An assesment of living conditions* p.3.

<sup>16</sup> A partir d'une définition de la ligne de pauvreté par la capacité à maintenir une consommation minimum de 2400 calories par jour et par adulte, compte tenu de l'autoconsommation.

<sup>17</sup> Source ; Banque Mondiale : *Senegal : An assesment of living conditions* 1995

<sup>18</sup> Source ; Banque Mondiale : *Senegal : An assesment of living conditions* 1995



des coûts scolaires et du coût d'opportunité de la main d'oeuvre infantile, mais aussi par une inégalité de l'offre d'éducation, avec un biais en défaveur du milieu rural où se trouvent la majorité des pauvres.

#### **II.4. Caractérisation socio-économique des pauvres**

Les principales caractéristiques permettant de cibler la pauvreté tels qu'elles apparaissent dans l'étude de la Banque Mondiale : *Sénégal : An assesment of living conditions* (1995) sont les suivantes :

- le secteur d'activité : l'incidence de la pauvreté est la plus élevée dans le secteur de l'agriculture et le secteur informel.
- le niveau de capital productif : il détermine, à l'intérieur d'un même secteur d'activité, des différences de niveau de pauvreté.
- l'accès à des réseaux d'entraide familiaux ou ethniques : c'est au Sénégal comme dans de nombreux pays Africains un facteur très important de diminution et de prévention de la pauvreté, de par les opportunités de transferts, de crédits et d'accès au marché de l'emploi qu'il procure à ceux qui sont intégrés à ces réseaux. Il semble que la solidarité soit plus ou moins marquée selon les ethnies, et qu'elle soit plus faible en milieu urbain. La situation des individus dans la hiérarchie sociale traditionnelle est également un des facteurs déterminants de l'accès aux réseaux d'entraide.
- le niveau d'infrastructure régional et notamment les possibilités d'accès aux marchés locaux
- le niveau de capital humain, en matière d'éducation et de santé : l'incidence de la pauvreté décroît lorsque ce niveau augmente.
- la taille de la famille : l'incidence de la pauvreté augmente avec la taille de la famille.
- les facteurs politiques : les troubles politiques ont été facteurs de pauvreté dans la région de Ziguinchor, et les réfugiés de Mauritanie ou de Casamance constituent des groupes vulnérables, mais ils bénéficient de programmes d'assistance notamment de la part d'ONG.

Toujours selon la même source, et contrairement à une idée généralement admise, et qui détermine l'activité de nombreuses ONG et de l'agence sénégalaise pour la sécurité alimentaire, la pauvreté ne sévit pas particulièrement dans les régions sèches du Nord du pays, mais plutôt dans les régions mieux irriguées de Kolda, Kaolak, Ziguinchor et Fatick. Ce phénomène pourrait s'expliquer par la prédominance sur les facteurs climatiques des autres facteurs énumérés ci-dessus, notamment par l'importance particulière des transferts dont bénéficient les résidents des régions du Nord, surtout en provenance de travailleurs émigrés.

Une autre idée souvent admise pour laquelle il n'y a pas, toujours selon la même source, d'évidence statistique au Sénégal, est celle selon laquelle les ménages sénégalais dirigés par une femme se distingueraient des autres en matière de pauvreté.

#### **II.5. Principales causes de la pauvreté et de l'inégalité**

En dehors de la faible dotation du pays en richesses naturelles, et de la forte croissance démographique, les principales causes de pauvreté et d'inégalité sont les faibles performances du Sénégal en matière d'indicateurs de base de santé et d'éducation. Mais on peut également incriminer la politique nationale qui a pesé à la fois sur les revenus du monde rural et sur le développement du secteur moderne

L'arachide, principale culture sénégalaise, et dans une moindre mesure le coton, sont les sources majeures de revenus monétaires des agriculteurs. Or, mis à part le boom des années

73-74, les prix réels aux producteurs de ces produits se sont tendancielllement dégradés ( cf. graphique 1 Annexe 2), le prix de l'arachide surtout, qui a diminué en termes réels de près de 50% entre 1960 et 1993. Cette évolution s'explique en partie par celle des cours mondiaux, mais également par une volonté de taxation des revenus agricoles. En effet , sauf en ce qui concerne l'arachide au milieu des années 1985 et en 1992-93 où la production d'arachide a été momentanément subventionnée pour compenser les effets de la surévaluation du FCFA, les prix aux producteurs sont restés très en dessous des prix mondiaux, avec un ratio prix au producteur/prix mondial tendancielllement stable pour l'arachide et tendancielllement (cf. graphique 2 Annexe 2) décroissant pour le coton depuis le milieu des années 60, période de forte taxation. Cette dégradation des prix aux producteurs, conjuguée avec une baisse de rendements des sols surexploités, et les difficultés d'accès des producteurs aux crédits de campagne, sont évidemment des facteurs d'appauvrissement favorisant l'exode rural.

Face à la fois à la forte croissance démographique et à cet exode rural, le Sénégal fait face à une grave crise de l'emploi. Le secteur moderne dont le développement a été entravé jusqu'en 1994 par un environnement réglementaire et financier et par un taux de change défavorables, et dont les effectifs ont même été comprimés par la politique d'ajustement, absorbe une proportion toujours plus faible de l'offre de main d'oeuvre. L'offre excédentaire doit trouver un emploi dans le secteur non structuré urbain et rural<sup>19</sup> qui, après avoir connu un fort développement, semble en voie de saturation avec des niveaux de rémunérations décroissants et souvent insuffisants pour éviter le développement de la pauvreté.

L'accès au crédit formel reste difficile pour les pauvres, tout particulièrement pour les femmes, qu'il s'agisse de l'accès aux crédits de campagne en milieu rural, ou de l'accès au crédit pour les micro entreprises. Cette difficulté constitue une entrave à l'amélioration de la productivité et des conditions de vie des pauvres. Elle s'explique par les régulations pesant sur le système financier, mais aussi par l'analphabétisme des pauvres, incapables de remplir les formalités de demande de crédit.

### **III. Stratégie de réduction de la pauvreté**

#### **III.1. Objectifs de la stratégie de réduction de la pauvreté**

Selon l'étude de la Banque Mondiale : *Senegal : An assesment of living conditions* (1995), en l'absence de modifications dans les tendances de la croissance, de la démographie, de l'allocation du crédit et des services de base antérieures à la dévaluation, la pauvreté toucherait 60% <sup>20</sup> de la population Sénégalaise en 2015. Les objectifs de moyen terme d'une politique de lutte contre la pauvreté sont donc l'inflexion de ces tendances. A très court terme, il est nécessaire d'appliquer des programmes ciblés pour éviter que les pauvres recourent à des expédients qui les entraîneraient dans un cercle vicieux d'appauvrissement.

<sup>19</sup> Chaque année 100 000 jeunes arrivent sur le marché du travail et le secteur formel ne leur offre que 2000 emplois. Cf. Berthelemy Op. cité p 177

<sup>20</sup> A partir d'une définition de la ligne de pauvreté par la capacité à maintenir une consommation minimum de 2400 calories par jour et par adulte, compte tenu de l'autoconsommation.

### **III.2. Principales composantes de la stratégie de lutte contre la pauvreté**

La stratégie sénégalaise de lutte contre la pauvreté, qui était jusque là limitée à des actions ponctuelles et ciblées, est renforcée depuis la dévaluation de 1994 par un retour à une **politique de croissance** tournée vers l'extérieur, après une politique d'ajustement interne qui s'est avérée peu favorable à la croissance. Afin de restaurer les conditions de la croissance nécessaire à une diminution de la pauvreté, le Gouvernement a adopté un programme d'ajustement pour la période Juillet 1995 - Juin 1998, avec entre autres objectifs, celui d'une croissance réelle du PIB d'au moins 4,5% à partir de 1995, objectif satisfait pour 1995.

Depuis le début des années 90, on assiste à une tendance générale à la **décentralisation**, concrétisée par les élections locales de 1996. A condition d'être bien conduite, cette politique pourrait favoriser la lutte contre la pauvreté par l'amélioration de l'infrastructure et des services publics en milieu rural.

Après une période de désengagement de l'Etat depuis le début de la période d'ajustement, **l'éducation et la santé de base** semblent redevenir prioritaires : le programme d'investissement public 1996-98 privilégie les projets de développement des ressources humaines et de lutte contre la pauvreté notamment avec les programmes d'intervention ciblés de la Banque Mondiale<sup>21</sup> et on assiste à une décentralisation de l'offre de santé au bénéfice de centres de santé primaire en milieu rural. Depuis plusieurs années la politique de l'hydraulique est également marquée par une tendance à la décentralisation au bénéfice de communautés rurales, mais avec une efficacité réduite par des difficultés de mise en place effective.

Depuis le début de la période d'ajustement, le Gouvernement participe à des programmes d'**intervention ciblées**, mais l'efficacité du ciblage de ces interventions est discutée. Citons notamment:

- les programmes de travaux publics à haute intensité de main d'oeuvre destinés à fournir des emplois temporaires dans les régions urbaines et péri-urbaines. Il est envisagé d'étendre ce type de programmes à l'aménagement de l'infrastructure des zones rurales pauvres pour utiliser le sous emploi rural saisonnier. Il faut noter que les coûteux « programmes spéciaux d'emplois » des années 80 n'ont créé que peu d'emplois, faute de gestion rigoureuse ; toutefois, par la suite, la coordination de ces programmes par l'AGETIP, organisation non gouvernementale qui en confie la réalisation au secteur privé, semble améliorer leur efficacité.
- la distribution de bourses pour la scolarité élémentaire et de repas de midi dans les écoles (en conjonction avec le Programme Alimentaire Mondial)
- des programmes de logements sociaux développés depuis 1960 par la SICAP et l'OHLM, avec quelques problèmes de gouvernance
- l'action des 32 Centres de Promotion et de Réinsertion Sociale répartis dans le pays

---

<sup>21</sup> Citons en particulier un projet concernant environ 300 000 bénéficiaires destiné à appuyer la 1<sup>o</sup> phase du programme décennal mis en oeuvre par le gouvernement pour réduire de moitié l'analphabétisme des groupes d'âge entre 10 et 39 , ainsi que le projet « Community Nutrition and Sanitation » qui a pour buts de stopper la détérioration de l'état nutritionnel des groupes les plus vulnérables dans des régions particulièrement pauvres, de réduire leur insécurité alimentaire, et de créer de l'emploi et des revenus pour ces communautés par des micro activités., dont la mise en oeuvre devrait faire intervenir des ONG, opérateurs privés et groupes communautaires.

- la mise en place depuis 1986 de banques de céréales dont le fonctionnement s'avère décevant, en particulier par manque de dotation initiale, et défauts de gestion<sup>22</sup>.

L'action des **Organisations Non Gouvernementales** (ONG) et des associations s'est largement développée depuis la sécheresse du début des années 70. Cette action peut s'exercer soit de façon indépendante, soit en conjonction avec celle de l'Etat. Elle concerne particulièrement:

- les domaines de la santé et de l'éducation, dans lesquels le rôle croissant des ONG a permis de compenser le déclin de celui de l'Etat
- l'aide aux femmes et aux enfants nécessiteux
- l'aide à l'amélioration des techniques culturelles
- l'aide au développement des communautés villageoises
- la coordination de la réalisation de certains travaux publics à haute intensité de main d'œuvre (par exemple, action de l'AGETIP : cf. supra)
- l'exercice d'activités rémunératrices dans les écoles et dans divers groupes associatifs villageois ou caritatifs : ce type de stratégies en cours de développement est jugé globalement positif.

L'expérience montre que les actions des ONG et des associations sont généralement mieux ciblées que celles des organismes institutionnels, d'où l'intérêt d'associer la société civile aux programmes d'interventions ciblées.

#### IV. Cohérence entre politique économique et réduction de la pauvreté

Jusqu'à la dévaluation, la politique économique, en handicapant la croissance de la production dans son ensemble, a contribué au développement de la pauvreté, développement que des actions ciblées n'ont pas suffi à contrer. La nouvelle orientation de la politique économique depuis la dévaluation semble, malgré des insuffisances, plus cohérente avec une politique de lutte contre la pauvreté.

L'évolution des **dépenses publiques** s'est traduite par une baisse de l'effort national en faveur de l'éducation et la santé. En effet, d'après L. Goreux,<sup>23</sup> « depuis le début de la politique d'ajustement, l'éducation et la santé ont reçu une part décroissante de l'ensemble des dépenses publiques, qui, elles mêmes ont diminué par rapport au PIB... Les dépenses publiques par habitant consacrées à l'éducation et la santé auraient chuté d'un quart en termes réels entre 1982/83 et 1987/88, ce qui semblerait indiquer que l'éducation de base et la santé auraient été victimes de l'ajustement. Mais l'examen des divers indicateurs caractérisant l'évolution de la santé et de l'éducation de base montre que la situation s'est améliorée, en particulier en milieu rural. Ce paradoxe apparent est dû à ce que l'assistance extérieure, notamment celle des ONG est venue compenser la réduction des allocations budgétaires. Les autorités Sénégalaises devaient réduire les dépenses publiques pour satisfaire les exigences du FMI, mais elles savaient que la santé et l'éducation de base étaient les domaines préférés des nouveaux bailleurs de fonds. Il était donc rationnel de réduire les allocations budgétaires pour des

<sup>22</sup> Pour les problèmes généraux de fonctionnement de ces banques, cf. E.BERG et L. KENT *The economics of cereal banks* DAI 1991.

<sup>23</sup> GOREUX.L dans LEE. et al. : *Ajustement, emploi et développement au Sénégal*. BIT Genève. 1992.

services qui pouvaient être financés en dehors du budget. » Il faut toutefois souligner que la qualité des services de santé accessibles aux pauvres s'est détériorée (cf. §II2).

La politique macroéconomique a pesé sur le **volume de l'emploi** dans les secteurs industriel et tertiaire :

- ces secteurs ont souffert d'un environnement réglementaire et financier et d'une politique de forte taxation , en particulier des produits énergétiques, défavorables à leur dynamisme
- au début des années 1990, la surévaluation du FCFA a pesé sur leur compétitivité
- le système d'exemptions fiscales semble avoir favorisé la production à haute intensité capitaliste<sup>24</sup>, alors que le Sénégal aurait nécessité le développement d'activités à fort contenu de main d'oeuvre pour résorber le sous emploi croissant.
- la politique d'ajustement a entraîné la disparition de nombreux emplois dans le secteur formel, surtout dans le secteur privé : les compressions budgétaires ont supprimé environ 3500 emplois publics entre 1985 et 1992, et on estime à plus de 5000 le nombre d'emplois supprimés dans le secteur privé à la suite de la NPI (cf. § I.2) et de la pratique d'arriérés de paiements comme instruments de la restauration de l'équilibre budgétaire.

La **politique de prix** de détails et l'existence de monopoles ont été défavorables à l'ensemble des pauvres jusqu'à la libéralisation qui a suivi la dévaluation. D'après les enquêtes prioritaires, en 1992 le surcoût annuel dû à l'ensemble des taxations des produits de consommation de base et à l'existence de monopoles dans la commercialisation de ces produits était de 12 000 FCFA par tête, soit 47% des dépenses moyennes des pauvres, alors que ceux-ci sont peu susceptibles de bénéficier des diverses exemptions existantes. En particulier, le riz est la principale dépense monétaire des pauvres ruraux et urbains et satisfait une plus forte proportions des besoins caloriques des pauvres que des riches. Les augmentations du prix du riz en Août 1983 dans le cadre du programme d'ajustement et à la suite de la dévaluation de 1994<sup>25</sup>, ont donc éprouvé les revenus des consommateurs les plus modestes, sans contrepartie sur les revenus de producteurs pauvres : ces augmentations de prix destinées à protéger la production domestique s'exercent en effet au bénéfice des producteurs de riz relativement aisés de la région de Saint Louis.

La taxation implicite des **revenus des producteurs** de produits de rente par l'intermédiaire de la politique de bas prix à la production relayée par la surévaluation du FCFA, a largement contribué à la pauvreté rurale. La dévaluation de janvier 1994 n'a pas été entièrement répercutée sur les prix aux producteurs : elle a permis le retour à une politique de taxation, avec toutefois une amélioration des prix réels au producteur de l'arachide, mais une baisse de ceux du coton (cf. Annexe 2 ) malgré une évolution favorable des prix internationaux.

La **politique agricole** est marquée par un biais des dépenses agricoles en faveur de l'agriculture irriguée, pourtant pratiquée dans des régions relativement favorisées. Cette politique coûteuse est d'autant plus inégalitaire qu'elle est financée par des prélèvements par la caisse de péréquation (CPSP) sur le riz importé au détriment des consommateurs de riz, parmi lesquels les pauvres figurent largement.

<sup>24</sup>FMI : *Adjustment for growth*. Occasional paper. Washington, D.C. October 1996 p.57

<sup>25</sup> Il semble que l'inflation consécutive à la dévaluation de 1994, ait aggravé le phénomène de malnutrition dans les ménages urbains pauvres (FMI : *Adjustment for growth*. Occasional paper. Washington, D.C. October 1996 p.57)

## V. Conclusions

Le retour à la croissance, bien que nécessaire, n'est pas suffisant pour éradiquer la pauvreté au Sénégal ; il doit s'accompagner d'actions ciblées associant la société civile, en particulier les ONG. Les procédures de ciblage existantes devront être améliorées compte tenu des caractéristiques spécifiques de la pauvreté au Sénégal.

L'agriculture et le secteur urbain informel resteront les principaux débouchés pour les nouveaux arrivants sur le marché du travail sénégalais ; d'où la nécessité :

- d'améliorer, notamment par la formation professionnelle et le développement des infrastructures, la productivité du travail et les conditions de vie dans ces deux secteurs,
- de mettre en place un cadre législatif et financier favorisant l'emploi, notamment dans des industries et des techniques de production à fort coefficient de main-d'oeuvre.

Une amélioration des conditions de vie en milieu rural semble être un remède primordial à la pauvreté dans la mesure où, d'une part la majorité des pauvres vivent en milieu rural et, d'autre part il est nécessaire de limiter l'émigration vers les villes, elle même source de chômage et de pauvreté en milieu urbain. Pour cela il serait nécessaire :

- de procéder à une correction des termes de l'échange à l'intérieur du pays en faveur du secteur agricole par un relèvement des prix réels à la production. Une telle politique devrait permettre une relance de la production dans la mesure où les producteurs semblent répondre positivement aux politiques de prix incitatives<sup>26</sup>, principalement pour les cultures de rente et les produits de l'horticulture<sup>27</sup>. Elle serait possible dans la mesure où la dévaluation de 1994 laisse une large marge de manoeuvre pour l'augmentation des prix au producteurs d'arachide et de coton.
- de mettre en oeuvre une politique d'éducation primaire et de santé visant à relever le niveau de capital humain dans le secteur rural.
- d'élaborer une stratégie de développement rural mettant l'accent sur les investissements dans l'infrastructure rurale et la diffusion de techniques appropriées favorisant la productivité et l'absorption de main-d'oeuvre dans l'agriculture. Il serait notamment souhaitable de développer les perspectives d'emploi intéressantes en milieu rural offertes par le petit élevage, l'horticulture, le maraîchage et les cultures intensives dans la région du Fleuve et en Casamance. Un préalable au développement de ce type d'actions serait de remédier à l'inefficacité actuelle des services pléthoriques des agences de développement rural.

Un effort tout particulier devra porter sur les politiques d'éducation et de santé. La politique d'éducation devra aller dans le sens d'une rationalisation des dépenses, en privilégiant l'éducation de base dans les secteurs ruraux et urbains les plus défavorisés. Elle devra tenir compte de la nécessité d'intégrer la main d'oeuvre rurale émigrée, ce qui suppose plus d'investissements en formation professionnelle. La politique de santé devra remédier à la détérioration des services de santé accessibles aux pauvres, notamment en améliorant la diffusion de médicaments génériques

<sup>26</sup> CF LEE et al. p. 110 et BERTHELEMY p.87

<sup>27</sup> Par exemple, l'augmentation de 40% du prix réel de l'arachide au producteur à l'occasion de la dévaluation s'est accompagnée d'une augmentation de 30% en volume des produits arachidières

## REFERENCES

BERTHELEMY J.C., SECK.A, and VOURE'H A. : *La croissance au Sénégal : un pari perdu?* OCDE 1996. Voir particulièrement la bibliographie de ce document.

CHAPON M.H. : *Les déterminants de l'émigration au Sénégal : rôle respectifs de la politique économique et de l'environnement.* CERDI Etudes et Documents E 29. 1993

DE MONCHY G. et al.: *Effets et perspectives de la dévaluation au Sénégal* . DIAL Février 1995

DIJK. M.P. van : *Sénégal : le secteur informel de Dakar.* L'Harmattan. Paris. 1986.

GOREUX L. : *La dévaluation du Franc CFA : un premier bilan en Décembre 1995.* Rapport rédigé à la demande de la Banque Mondiale. 1995

GOUVERNEMENT DU SENEGAL :

- 1991 : *Le secteur informel au Sénégal : recensement et synthèse des études*
- 1992 : *Enquête Emploi, sous-emploi, chômage en milieu urbain. région de Dakar.*
- 1992 : *Tableau de bord de la situation sociale au Sénégal.* 2 vol.
- 1992 : *Patrimoine scolaire : cas de l'enseignement élémentaire*
- 1992/93 : *Enquête démographique et de santé au Sénégal.*
- 1992 et 1993 : *Enquête sur les priorités : Présentations des résultats préliminaires.*

INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF) :

- May 1996 : *World Economic Outlook* . Washington, D.C.
- October 1996 : *Adjustment for growth.* Occasional paper. Washington, D.C.

LEE.E, LOUFTI.M, GOREUX.L and al. : *Ajustement, emploi et développement au Sénégal.* BIT Genève. 1992.

LIPTON Michael : *The poor and the poorest: some interim findings.* World Bank Discussion Papers n° 25. 1988.

PNUD : *Rapports sur le Développement Humain.* 1990 à 1997

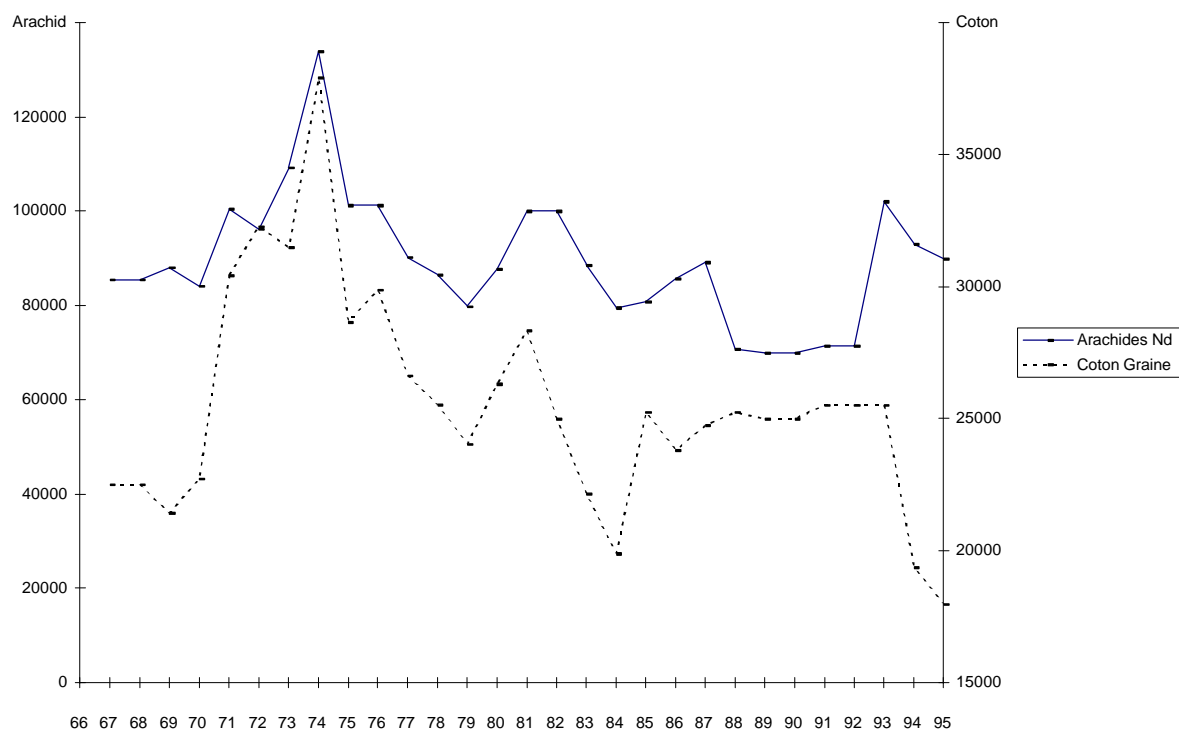
SALL A. et HAFSI T. : *Sénégal : Stratégies de développement de 1960 à 1990.* HEC Montréal 1994

WORLD BANK :

- 1994 : *Why do some economy adjust more succesfully than others : lessons from 7 African countries.*
- 1995 : *Senegal : An assesment of living conditions* 12517-SE. 2 vol Voir particulièrement la bibliographie de ce document.
- 1996a : *Poverty reduction and the World Bank. Progress and challenges in the 1990's.*
- 1996b : *Social Indicators of Developpement* Oxford University Press, New York.
- 1996c : *Trends in developing economies*

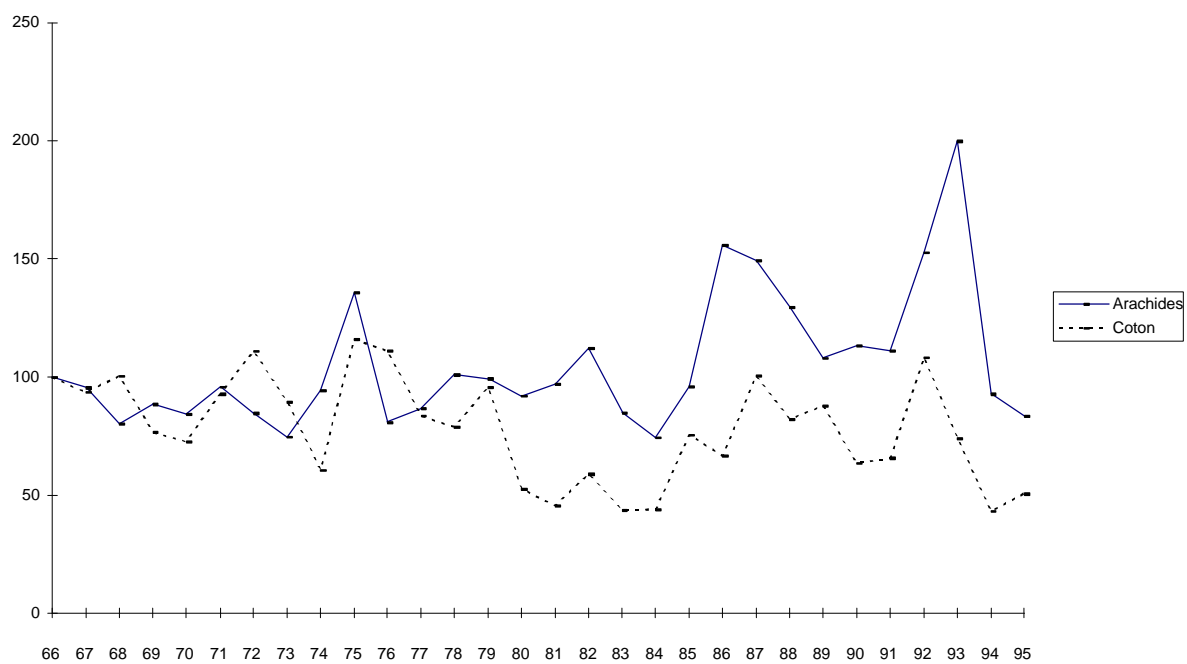
## Annexe 2: Prix des produits de rente

Graphique 1 : Prix réels au producteur (valeur constante 1990)



Source : BCEAO .

Graphique 2 : Ratios prix producteur/prix internationaux en FCFA (base 100 en 1966)



Sources : taux de change et prix internationaux : IFS ; prix au producteur : BCEAO.





## TABLE DES MATIERES

I. Stratégie de développement nationale et performances.....	2
I.1. Principales caractéristiques de la stratégie de développement nationale.....	2
I.2. Indicateurs macroéconomiques .....	4
II. Evolution de la pauvreté et de l'inégalité .....	5
II.1. Mesure de la pauvreté par le revenu .....	5
II.2. Indicateurs de potentialités humaines.....	6
II.3. Inégalité .....	8
II.4. Caractérisation socio-économique des pauvres .....	9
II.5. Principales causes de la pauvreté et de l'inégalité.....	9
III. Stratégie de réduction de la pauvreté .....	10
III.1. Objectifs de la stratégie de réduction de la pauvreté.....	10
III.2. Principales composantes de la stratégie de lutte contre la pauvreté .....	11
IV. Cohérence entre politique économique et réduction de la pauvreté.....	12
V. Conclusions .....	14
Références	
Annexe 1: Evolution des principaux indicateurs macroéconomiques depuis 1970	
Annexe 2: Prix des produits de rente.	